



- ①
- 1 -> Dialogue
  - 1 -> Co-construction
  - 1 -> Elargir le périmètre de la citoyenneté de résidence

②

|        |
|--------|
| limit  |
| 1 -> 1 |

ÉTAT DES LIEUX PROSPECTIF SUR LA COPRODUCTION DES POLITIQUES LOCALES  
D'ACCUEIL, D'INTÉGRATION, D'ÉGALITÉ ET DE CITOYENNETÉ DES ÉTRANGERS  
NANTAIS, À PARTIR DES ATELIERS DU CONSEIL NANTAIS POUR LA CITOYENNETÉ  
DES ÉTRANGERS

Ville de Nantes – Mission Égalité, intégration, citoyenneté, 2014

---

## SOMMAIRE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>UN CONTEXTE PROPICE A UNE EVALUATION PROSPECTIVE.....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>METHODOLOGIE .....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>LE CNCE : SON ORGANISATION INTERNE.....</b>   | <b>5</b>  |
| Le CNCE : un outil structuré et efficace au service des politiques publiques .....   | 5         |
| Trois collèges complémentaires.....  | 5         |
| Différentes modalités de réunion .....   | 5         |
| Un outil reconnu, source de confusions .....   | 6         |
| Une instance de démocratie participative .....   | 6         |
| Un instrument pouvant faciliter l'action des acteurs œuvrant aux côtés des étrangers.....  | 7         |
| Une instance de travail pour défendre le droit des étrangers ayant un titre de séjour .....  | 7         |
| Une instance ne travaillant qu'à partir des priorités municipales .....  | 7         |
| Le collège des étrangers .....   | 7         |
| Un collège nourri de l'histoire locale .....   | 7         |
| Une composition liée aux objectifs du CNCE, à réinterroger .....   | 8         |
| La participation des étrangers, des contours à repenser ? .....  | 9         |
| Le collège des associations .....  | 9         |
| L'exclusion des associations dites « communautaires » en question .....  | 9         |
| Les associations : une implication en demi-teinte .....  | 10        |
| Le collège des élus, peu mobilisé.....   | 10        |
| L'articulation des trois collèges, un pari ambitieux.....  | 11        |
| <b>LE CNCE : LIENS AUX ELUS, AUX DIRECTIONS ET A LA SOCIETE CIVILE.....</b>  | <b>11</b> |
| Un articulation inaboutie avec le politique et les directions municipales .....  | 11        |
| Un retentissement mesuré dans l'espace public .....  | 12        |
| <b>LE DEVENIR DE LA MOBILISATION CITOYENNE « EGALITE, INTEGRATION, CITOYENNETE » AUTOUR DE QUELS OBJECTIFS ?.....</b>                  | <b>13</b> |
| Un équilibre à trouver autour de trois polarité .....  | 13        |
| Pôle « instance de coproduction des politiques publiques municipales» .....  | 13        |
| Pôle « cohésion sociale » .....  | 13        |
| Pôle « Lutte pour les droits pour tous ».....  | 13        |
| Participer, à quel niveau ? .....  | 13        |
| Vers un nouveau mode de mobilisation des acteurs nantais autour de la politique publique « égalité, citoyenneté, intégration » ? ..... | 14        |

---

## UN CONTEXTE PROPICE À UNE ÉVALUATION PROSPECTIVE

En 2003, Jean Marc Ayrault, député-maire, décide de constituer le Conseil nantais des citoyens étrangers. Ce Conseil est envisagé comme un lieu de participation citoyenne destiné aux étrangers, privés du droit de vote par absence d'appartenance à la communauté politique française. Le terme de « citoyens nantais », utilisé dans la communication officielle de la ville de Nantes pour nommer les membres du CNCE, malmène une conception juridique de la citoyenneté définie par le droit de vote et s'exprimant par les urnes. La création du CNCE repose sur une définition de la citoyenneté plus large, qui commence là où les individus s'impliquent, s'intéressent et prennent part au débat public. Il se fonde aussi sur un objectif de « coproduction » des politiques publiques – comme c'est le cas dans d'autres instances telles que les conseils de quartier – tenant compte de « l'expertise d'usage » des étrangers.

Après dix années de fonctionnement du CNCE, à la veille du renouvellement de l'équipe municipale et du départ de l'élue en charge de la politique publique « égalité intégration citoyenneté » (EIC), la Ville de Nantes souhaite réaliser un état des lieux prospectif du CNCE. Il s'agit d'analyser les modes de participation actuels et les actions réalisées en référence aux objectifs fondateurs du CNCE, dans une optique prospective, afin d'identifier des pistes d'améliorations/évolutions à partir des écueils ou ressources repérés.

Comprendre les formes de participation permises par le CNCE dans la production des politiques publiques municipales suppose d'interroger les acteurs qui l'ont pensé, ceux qui l'ont mis en œuvre et accompagnent son déploiement, ainsi que ceux qui le composent saisis dans leur diversité. C'est l'articulation des différents usages du CNCE et des différents points de vue sur son fonctionnement qui permet d'en faire un état des lieux, support de perspectives d'évolutions ou de redéfinitions.

---

## MÉTHODOLOGIE

Pour répondre à cette commande, le GERS a croisé plusieurs sources. Une analyse documentaire des productions et documents internes au CNCE a été réalisée. Puis les différents acteurs qui gravitent autour du CNCE ont été entendus à l'occasion d'entretiens individuels ou collectifs.

- Un premier entretien a été mené avec les responsables de la mission « Egalité, intégration, citoyenneté » pour cerner la genèse du CNCE et ses modes de fonctionnements actuels.
- Deux entretiens collectifs ont été réalisés, l'un avec le collège « étrangers », l'autre avec le collège « associations/organismes experts ». Ces deux entretiens ont été conduits de façon similaire. Les participants ont eu à se positionner autour d'affirmations rédigées par le GERS sur la composition du CNCE et celle de chacun des collèges, sur la coproduction des politiques publiques et ses déclinaisons, sur la visibilité du CNCE et la pertinence de son

fonctionnement actuel. Dix à quinze minutes étaient dédiées aux échanges pour chaque affirmation proposée au groupe. Cette méthode, en rompant avec les modes habituels de prise de parole, a permis d'aller rapidement au cœur du débat, sous un mode actif et dans des délais assez brefs. Lors de ces entretiens, une quinzaine d'étrangers et une dizaine d'associations ont été entendus

- Quatre élus ont également été rencontrés individuellement : Le Maire de Nantes pour interroger les origines du CNCE et les objectifs qu'il recouvre désormais, l'élue en charge du CNCE (et de la politique publique égalité, intégration, citoyenneté dans son ensemble) et deux autres élus ayant été amenés à collaborer avec le CNCE sur des thèmes inscrits dans leur mandat ( le vieillissement des migrants et l'accueil des étrangers en préfecture).

4

Ces différents matériaux ont ensuite été exploités, confrontés et mis en perspective de manière à réaliser un état des lieux à dimension prospective. La première partie de cet état des lieux porte sur le fonctionnement interne du CNCE : sur son organisation, sa production, les contours de ses collègues et leurs articulations entre eux. La deuxième partie se centre plus spécifiquement sur les liens que le CNCE tisse avec les élus qui n'appartiennent pas au collège de référents, avec les directions municipales et métropolitaines et avec la société civile. La dernière partie permet d'esquisser de premières pistes d'évolutions du CNCE que l'état des lieux réalisé laisse envisager. Elle ouvre différentes perspectives pour adapter la participation citoyenne autour des politiques publiques d'égalité, d'intégration et de citoyenneté, aux attentes des acteurs locaux, aux nouvelles configurations du fait migratoire à Nantes, aux objectifs politiques sur lesquels cette participation sera attendue.

---

# LE CNCE : SON ORGANISATION INTERNE

## LE CNCE : UN OUTIL STRUCTURÉ ET EFFICACE AU SERVICE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Le Conseil nantais pour la citoyenneté des étrangers est créé en 2003. Ce dispositif de citoyenneté participative est destiné aux étrangers privés du droit de vote. Il repose sur l'idée que la citoyenneté ne se limite pas au vote. Animé par la mission « égalité, intégration, citoyenneté », il constitue un espace de veille et d'échanges pour aider à l'élaboration de politiques publiques intégrant dans le droit commun les problématiques et, ou les spécificités des étrangers et immigrés.

5

### TROIS COLLÈGES COMPLÉMENTAIRES

Dans les textes, son organisation est aussi précisément définie que ses objectifs. Le CNCE est structuré autour de trois collèges : le collège étranger en situation régulière hors Union européenne ; le collège associations de soutien aux immigrés hors association « communautaire<sup>1</sup> » ; le collège des élus constitué en fonction des mandats de chacun d'entre eux. L'objectif de cette structuration est de permettre une implication différenciée et complémentaire d'acteurs aux fonctions et aux points de vue variés.

Le travail de ces collèges se structure autour des saisines des élus ou d'auto-saisines. Les élus peuvent en effet interpeller le CNCE pour travailler sur un sujet précis. Ils peuvent aussi être interpellés par le CNCE, lorsque celui-ci identifie une problématique qu'il juge importante. Dans ce cas, une fois interpellés, les élus peuvent demander au CNCE d'approfondir la question soulevée ou rappeler les priorités qu'ils se sont fixées. Comme d'autres instances nantaises de participation, depuis quelques années, le CNCE s'appuie sur le « dialogue citoyen » pour participer à l'élaboration des politiques publiques. Cette procédure formalise les étapes du dialogue entre citoyens et élus et oblige au passage par l'écrit des échanges et engagements.

### DIFFÉRENTES MODALITÉS DE RÉUNION

Le CNCE se réunit sous différentes modalités. Une à deux fois par an, l'élue pilote invite l'ensemble des membres du CNCE à des réunions plénières. Celles-ci visent à présenter les productions, les projets et les objectifs du CNCE. De façon plus régulière et plus intime, des sous-groupes se réunissent pour travailler sur les mandats du CNCE animés par la mission égalité, intégration, citoyenneté. Ces regroupements, basés sur l'engagement et les intérêts des membres réunis, ont une visée productive. Enfin les membres du CNCE peuvent être amenés à travailler, plus ponctuellement, en lien avec des associations du territoire, attachées à la cohésion sociale (exemple de la participation de membres à l'animation du pôle lutte contre les discriminations porté par Tissé

---

<sup>1</sup> L'intitulé générique « association « communautaire » regroupe l'ensemble des associations qui mettent en avant leur lien avec le pays d'origine ou certains pans de la culture d'origine des migrants. Ces associations sont très diverses et ont pour point commun d'être attachées à un pays ou une région spécifique.

Le terme communautaire traduit le sentiment d'appartenance et de ressemblance (sous certains aspects) que revendiquent les adhérents à ces associations. Il est bien différent du terme communautarisme, qui lui traduit davantage une vision segmentée, voire sectaire, de la société.

métisse) ou à la diffusion d'une meilleure connaissance du fait migratoire (exemple du partenariat pour l'exposition « nantais venus d'ailleurs » au Château des ducs de Bretagne).

Ces différents niveaux de mobilisation ont des effets plus ou moins mécaniques sur la prise en compte des étrangers à Nantes. Les mandats de participation sur les questions d'accueil et des nantais migrants âgés, portées par les élus référents ont donné lieu à des engagements concrets de la Ville à l'issue d'un travail du CNCE (ex. du bouquet d'offre pour renforcer l'accueil des nantais étrangers notamment avec la publication d'un guide d'accueil, le lancement de l'expérimentation d'une plateforme en audio-interprétariat, les formations d'agents d'accueil... ; publication d'une plaquette d'information du CLIC en langues étrangères...). D'autres effets plus indirects et diffus sont observables. La présence de dispositifs comme le CNCE contribue à faire de la question des étrangers une question plus légitime. Aussi, il est devenu plus naturel d'associer le CNCE ou de penser la place de la diversité culturelle dans le cadre de l'élaboration de communication de la Ville de Nantes lorsque la question de l'accès à l'information pour les publics migrants est mise en avant (ex. du guide de l'urgence sociale, de la plaquette du CLIC, du film de communication sur les services municipaux et métropolitains). Il contribue au dialogue constructif avec les partenaires nantais et de ce biais est l'un des maillons des avancées des politiques publiques locales (au cours des 10 dernières années, les services publics ont répondu positivement aux propositions de rencontre avec les citoyens et associations du CNCE ; les conditions d'accueil à la Préfecture ont connu des améliorations, des référents discriminations ont été formés dans les Maisons de l'emploi...)

Enfin, le CNCE produit de nombreux documents offrant une lisibilité et un suivi de son travail : un rapport d'activité annuel remis au conseil municipal, des comptes rendus de réunions, des cahiers citoyens, etc.

## UN OUTIL RECONNU, SOURCE DE CONFUSIONS

Les différents acteurs entendus lors des entretiens individuels et collectifs s'accordent sur l'utilité d'un dispositif comme le CNCE. Personne ne souhaite voir cette instance disparaître et chacun lui attribue divers intérêts.

Pour tous, le CNCE est un espace de travail pour le droit des étrangers. Les associations de défense ou d'accompagnement des étrangers disent l'intérêt de conserver une structure qui veille à l'application du droit des étrangers en complément de leur travail. Du point de vue des élus, le CNCE est aussi un lieu d'acculturation au fait migratoire. Quant aux étrangers du CNCE, ils l'identifient comme un lieu d'apprentissage (des autres immigrés, du fonctionnement d'une municipalité, etc.) et d'avancées pour la prise en compte des étrangers.

S'il est unanimement reconnu pour son utilité, le CNCE est également sources de confusions. Ses différents membres en ont des lectures très diversifiées, qui témoignent de leur inégale appropriation du dispositif et qui génèrent des attentes insatisfaites.

## UNE INSTANCE DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

Certains membres conçoivent le CNCE est une instance participative, mobilisée autour des politiques publiques « d'égalité, d'intégration et de citoyenneté » travaillant en priorité à partir du mandat des élus. Les membres qui ont cette lecture du CNCE se sont approprié le dispositif, connaissent ses

atouts mais aussi ses contours et limites, et n'ont pas d'attentes débordant le cadre fixé par la Ville. Ce sont essentiellement des membres du collège « étrangers ».

### UN INSTRUMENT POUVANT FACILITER L'ACTION DES ACTEURS ŒUVRANT AUX CÔTÉS DES ÉTRANGERS

Les contours du CNCE et la distinction entre le CNCE et la MEIC ne sont pas comprises par l'ensemble des membres. Certaines associations peinent à identifier les espaces dédiés à chaque sujet, et peuvent interpeller le CNCE en pensant s'adresser à la MEIC ou réciproquement. Ainsi, lorsqu'elles ont abordé un sujet avec les techniciens de la MEIC, elles peuvent ne pas comprendre que le CNCE ne relaie pas leur demande ou n'appuie pas leur requête. Cette lecture tronquée du CNCE génère des attentes insatisfaites.

### UNE INSTANCE DE TRAVAIL POUR DÉFENDRE LE DROIT DES ÉTRANGERS AYANT UN TITRE DE SÉJOUR

Le CNCE est parfois identifié par les associations comme un dispositif veillant aux droits des étrangers ayant un titre de séjour, en opposition à ceux qui n'en disposeraient pas. Pour les acteurs associatifs militant auprès des étrangers sans titre de séjour, cette lecture du CNCE peut entraîner une posture de retrait liée au sentiment de ne pas être à leur place, voire même d'être au CNCE dans une position trahissant leur position associative.

### UNE INSTANCE NE TRAVAILLANT QU'À PARTIR DES PRIORITÉS MUNICIPALES

Enfin le CNCE est parfois identifié comme un dispositif au service de la municipalité et de ses seules priorités, ce qui provoque une posture attentiste de la part de certaines associations et de certains membres étrangers, tant bien même que ce sont des acteurs actifs et force de propositions dans d'autres espaces.

Ces diverses lectures font émerger une volonté partagée d'amélioration de ce dispositif participatif. Dans la perspective d'évolution, la composition et la place des collèges est un des points de questionnements et de débats.

### LE COLLÈGE DES ÉTRANGERS

#### UN COLLÈGE NOURRI DE L'HISTOIRE LOCALE

La composition actuelle du collège des étrangers résulte de l'histoire locale. Une première expérience de participation sur le thème du droit des étrangers a précédé le CNCE, à travers la commission extramunicipale pour l'insertion (puis, plus tard, pour l'intégration). Cette commission extramunicipale était composée de « leaders communautaires » chargés d'aider la municipalité à prendre en compte les étrangers dans les politiques publiques. Mais la collaboration n'a pas pleinement convaincu la municipalité d'alors : les représentants des communautés élargies ont donné l'impression de défendre davantage les droits de leurs « compatriotes d'origine » que les droits des étrangers dans leur globalité. Suite à cette expérience, il a été décidé que le CNCE ne donnerait de place aux étrangers qu'en leur nom propre et non, au nom d'un groupe de migrants de

même nationalité ou de même origine. Jusqu'à ce jour, les associations dites communautaires n'ont pas donc pas de place au CNCE<sup>2</sup>.

### UNE COMPOSITION LIÉE AUX OBJECTIFS DU CNCE, À RÉINTERROGER

La composition du collège des étrangers a aussi été dictée par les objectifs fixés au CNCE. Le CNCE étant un outil pour pallier l'absence de droit de vote aux élections locales, il est jusqu'à ce jour destiné aux seuls étrangers privés de ce droit de vote et étant en règle sur le territoire. Les migrants de l'Union européenne en sont exclus, ainsi que les étrangers sans titre de séjour. L'importance accordée à l'enracinement local a aussi contribué à constituer le collège étranger sans les étrangers en situation de précarité de séjour et sans les demandeurs d'asile, ayant un récépissé valant autorisation de séjour en attendant que l'OFPRA ait statué sur leur demande d'asile.

Par ailleurs, le collège des étrangers n'est pas ouvert aux immigrés naturalisés français. Ce choix est fondé sur la volonté de ne pas enfermer les immigrés dans une étrangeté perpétuelle : les immigrés devenus français et ayant de fait le droit de vote pouvant trouver d'autres espaces de participation.

Enfin, le collège des étrangers se veut à l'image des étrangers de Nantes et ses modes de recrutement visent, autant que faire se peut, la diversité sexuelle, nationale et sociale et de lieu de résidence des membres<sup>3</sup>.

Après dix ans de fonctionnement, alors que l'immigration change de visage localement, que les différences sociales entre les étrangers hors-UE et les étrangers de l'UE sont désormais plus ténues – et que les demandeurs d'asile sont plus nombreux, la composition du CNCE est mise en question. Les collèges des associations et des étrangers interrogent la légitimité d'une composition qui crée des sous-catégories d'étrangers, y compris parmi les étrangers « en règle » sur le territoire : étrangers avec titre de séjour/ étrangers avec récépissé ; étrangers de l'UE/étrangers hors UE ; etc.

Cette composition fait aussi débat parce qu'elle souligne les écarts entre ce qui rassemble les étrangers présents – l'absence de droit de vote – et ce que traite le CNCE – la prise en compte des étrangers et des immigrés dans les politiques publiques. Les actions du CNCE ne se limitent effectivement pas à intégrer les droits des étrangers mais plus largement de l'ensemble des immigrés, comme le prouve par exemple le travail réalisé sur le vieillissement des migrants mais également les enjeux sur l'égalité de traitement, et lutte contre les discriminations.

Enfin la composition du collège étranger peut laisser à penser que le CNCE n'est pas en mesure de traiter les réalités de l'ensemble des étrangers, et qu'il n'est pas en mesure de relayer les difficultés des étrangers aux situations migratoires non représentées : demandeurs d'asile, étrangers perdant son titre de séjour, etc.

---

<sup>2</sup> Il est à noter que le questionnement autour de la place des associations dans les instances participatives est récurrent et se pose aussi dans les conseils de quartier.

<sup>3</sup> Les témoignages recueillis à l'occasion de l'état des lieux du CNCE montrent que le CNCE est parfois perçu comme une instance regroupant des étrangers ayant des ressources sociales et culturelles élevées au regard des étrangers de la ville. Cette représentation interroge soit les modes de recrutement, soit, si cette représentation ne s'adosse pas à la réalité, les modes de représentation du CNCE.



Enfin, en 2010, la Ville a repositionnée l'égalité au cœur des politiques publiques, sans que la question d'un dialogue citoyen ne soit posée au regard de ces évolutions.

### LA PARTICIPATION DES ÉTRANGERS, DES CONTOURS À REPENSER ?

Le collège des étrangers est le plus actif du CNCE et le seul à être animé convoqué comme une entité à part entière par la municipalité. Ses membres sont mobilisés à tous les niveaux du CNCE : les plénières, les groupes de travail, les réunions thématiques, les interpellations ponctuelles, les partenariats avec des associations.

Son travail est jugé constructif collectivement et enrichissant personnellement. Pour autant, les étrangers estiment manquer de marge de manœuvre et d'autonomie, tant dans le choix des thèmes traités, où leurs requêtes ne sont pas toujours entendues, que dans l'organisation de leur calendrier. Beaucoup ont l'impression de devoir se rendre disponibles « sur commande » et aimeraient que les temps de travail ou de rassemblement soient davantage anticipés. Pour améliorer le travail du collège des étrangers et être tous sur un même niveau de connaissance sur l'instance dans laquelle ils s'engagent, des temps intégratifs sont souhaités pour les nouveaux membres ou encore la signature d'une chartre à rédiger. Par ailleurs, tout en souhaitant travailler dans un cadre municipal pour l'amélioration des politiques publiques, certains craignent d'être le fruit d'une instrumentalisation politique.

Enfin, les étrangers entendus font part de leur demande de reconnaissance. Si certains vont sur le terrain d'une reconnaissance symbolique collective et individuelle (ex. badge du CNCE lors d'évènements comme Tissé Métissé), d'autres évoquent des dédommagements matériels (places de parking gratuites lors des réunions à Nantes, prise en charge des frais de déplacement, etc.).

Toutes ces propositions sont autant de pistes pour penser l'amélioration de ce collège, dans la perspective où le CNCE demeurerait structuré comme instance et composé de collèges.

### LE COLLÈGE DES ASSOCIATIONS

Le collège des associations est un collège ouvert à des associations reconnues expertes sur la question des étrangers, mais très diverses dans leurs actions et leurs approches. Certaines travaillent aux côtés des étrangers, avec ou sans titre de séjour, d'autres mettent en place des actions pour le « vivre ensemble » dans les quartiers populaires. Certaines ont une expertise de la condition des étrangers arrivant sur un territoire donné, d'autres ont une expertise de l'inter culturalité ou de la lutte contre les discriminations. Certaines militent sur un versant politique et laïc, d'autres dans le cadre d'associations à caractère religieux.

### L'EXCLUSION DES ASSOCIATIONS DITES « COMMUNAUTAIRES » EN QUESTION

Ce collège exclue cependant les associations dites « communautaires », regroupant des individus autour d'une origine nationale commune, pour quel que motif que ce soit. Cette exclusion est justifiée par les expériences municipales passées et par la volonté de défendre les intérêts des étrangers dans leur ensemble plutôt que les intérêts de groupes particuliers d'étrangers.

Cette absence d'ouverture aux associations communautaires pose question aux collèges des étrangers et des associations, car ces associations sont des ressources pour connaître les conditions

de vie des étrangers et d'intéressants relais. Par ailleurs, certains membres rappellent que donner une place à ces associations dans une instance institutionnelle comme le CNCE permettrait de reconnaître leur rôle et de les intégrer dans l'espace municipal, ce qui est par ailleurs l'un des enjeux de la politique municipale. Ne pas les réduire à une approche communautariste permettrait de contenir les formes de communautarisme qui peuvent se faire jour en l'absence de reconnaissance et d'intégration.

## LES ASSOCIATIONS : UNE IMPLICATION EN DEMI-TEINTE

A ce jour, les associations membres s'impliquent inégalement, mais le plus souvent faiblement. Quelques associations, les plus impliquées, participent à certains groupes de travail en fonction de leur cœur de mission (personnes âgées, accueil, urgence sociale, discriminations, apprentissage du français...), mais beaucoup ne viennent qu'aux plénières, dans une posture d'observateur extérieur. Les travaux du CNCE sont donc majoritairement le fruit du travail du collège des étrangers.

Cette faible implication tient à leurs difficultés de positionnement et aux insatisfactions que cela génère.

- Les difficultés tiennent d'abord aux écarts de conditions qui séparent les étrangers du CNCE des étrangers que certaines associations accompagnent dans le cadre de leur mission. Les membres du CNCE bénéficient d'un titre de séjour en règle et sont plus insérés dans la société : ce qui rend possible leur investissement dans une instance municipale. En revanche, les étrangers accompagnés par certaines associations comme la Ligue des Droits de l'homme ou le GASPROM par exemple n'ont ni logement, ni de titre de séjour. Ils sont dans des situations d'urgence et de précarité. De ce fait, certaines associations ont le sentiment de ne pas être à leur place dans un espace destinés aux étrangers « en règle », et/ou d'y sacrifier un temps qui serait précieux aux migrants les plus en difficultés.
- Les résistances des associations tiennent aussi à l'indétermination de leur rôle. Elles savent devoir être une ressource mais elles n'identifient pas pour qui : pour les étrangers présents ? pour l'ensemble des étrangers ? ou pour la Ville ? Celles qui pensent être une ressource pour les étrangers restent muettes de crainte de parler à la place des étrangers. Être une ressource pour la municipalité pose questions à celles qui ont des conflits d'intérêts avec la ville dans d'autres espaces et certaines associations ont le sentiment que le CNCE ne permet pas d'être une ressource pour l'ensemble des étrangers et en particulier pour ceux qui sont au cœur de leur mission associative.
- Le manque de mobilisation des associations tient aussi à l'absence d'espace et de temps de travail dédié à leur collège. Cette absence les empêche de construire des actions et des positions communes, accroît leur réserve et le sentiment qu'elles ont d'une faible marge de manœuvre. Elle les place dans une posture de spectatrices démobilisées.

## LE COLLÈGE DES ÉLUS, PEU MOBILISÉ

Le collège des élus est structuré autour d'une co-présidence du maire et de l' élu référent de la politique publique « égalité intégration, citoyenneté », accompagné des élus référents (en fonction de leur délégation et des mandats du CNCE) qui sont copilotes des chantiers en cours. Les élus sont

réunis au moment des plénières et invités à chaque réunion de partage des avancées du travail du CNCE. Jusqu'à présent la mobilisation de ce collège est relativement faible et ce collège n'est jamais sollicité en tant que tel autour d'espaces de réflexion et de travail dédié.

Du point de vue des élus mobilisés, le CNCE est un outil politique aux différentes facettes. Il est un espace pour faire connaître et accepter les immigrés et veiller à l'accès aux droits des étrangers. Mais il est aussi un outil d'amélioration des politiques publiques sectorielles, un élément de promotion et d'action d'une ville internationale, et un espace d'appropriation de la ville. Ces différents atouts rappellent l'importance pour les élus de sensibiliser et mobiliser la nouvelle équipe municipale en poursuivant ou redéfinissant les objectifs du CNCE tel qu'il a été créé.

11

### L'ARTICULATION DES TROIS COLLÈGES, UN PARI AMBITIEUX

La création de trois collèges et la volonté d'articuler leur travail repose sur un pari ambitieux. L'expérience montre que les résultats sont ambivalents. La coprésence des collèges est parfois contreproductive, parce que personne ne sait exactement quel est son rôle, quel est le rôle des autres et la manière dont ces rôles sont sensés s'articuler. L'absence d'espace de travail séparé contribue à cette difficulté et place le collège étranger comme central. De ce fait, la confrontation et la collaboration entre les trois collèges demeure limitée.

---

## LE CNCE : LIENS AUX ÉLUS, AUX DIRECTIONS ET À LA SOCIÉTÉ CIVILE

### UN ARTICULATION INABOUTIE AVEC LE POLITIQUE ET LES DIRECTIONS MUNICIPALES

Malgré les productions du CNCE réalisées dans le cadre du dialogue citoyen, force est d'admettre que le CNCE est encore méconnu des élus. L'intitulé ne leur est pas étranger, mais le contenu de cette instance n'est pas clair pour tout le monde.

Cette méconnaissance tient en partie au portage politique qui repose sur un seul élu tandis que sa visibilité supposerait une mobilisation collective qui aujourd'hui n'existe pas. Plusieurs éléments expliquent cette absence de mobilisation. Le manque d'articulation entre le CNCE et les différentes directions municipales et les élus tient d'abord à l'organisation des politiques publiques et des directions qui ne facilitent pas la transversalité. Comme toute thématique transversale, l'égalité à l'égard des étrangers tend à être traitée comme un sous-thème, en arrière-plan des thématiques prioritaires de chaque élu et de chaque direction. Par ailleurs, le thème porté par le CNCE – l'égalité de droit et de traitement entre étrangers et Français – qui est sensible, ne fait pas l'unanimité, ou peut paraître subsidiaire. Travailler avec le CNCE suppose en effet d'admettre que sa politique publique n'a peut-être pas complètement intégré la question des étrangers et nécessite donc d'accepter d'exposer ses lacunes.

## UN RETENTISSEMENT MESURÉ DANS L'ESPACE PUBLIC

Le faible retentissement du CNCE dans l'espace municipal se vérifie aussi dans l'espace public. Peu de personnes savent ce que recouvre l'acronyme CNCE. Pourtant, le CNCE travaille sa visibilité à travers les supports qu'il produit (la lettre du CNCE, les outils à destination des étrangers comme le livret d'accueil) et par sa participation à des événements comme l'exposition « Nantais venus d'ailleurs » ou ses temps de présentation du CNCE dans des associations de cours de langue française par exemple.

12

Certains membres déplorent cette méconnaissance. Des échanges publics sur le fait migratoire à l'initiative du CNCE, ainsi que des conférences scientifiques, voire la création d'un quatrième collège constitué d'experts sont envisagés. D'autres interrogent l'intérêt de connaître le CNCE en tant que tel et placent plutôt la focale sur la visibilité donnée à ce qu'il produit pour les étrangers et, plus généralement, au fait migratoire. La question de l'enjeu de cette visibilité est posée.

---

# LE DEVENIR DE LA MOBILISATION CITOYENNE « EGALITÉ, INTÉGRATION, CITOYENNETÉ » AUTOUR DE QUELS OBJECTIFS ?

13

## UN ÉQUILIBRE À TROUVER AUTOUR DE TROIS POLARITÉ

L'analyse de l'ensemble des données recueillies permet d'identifier trois polarités au sein du CNCE. Chacune de ces polarités porte un objectif propre et place les membres dans une posture spécifique.

### POLE « INSTANCE DE COPRODUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES MUNICIPALES »

Dans la première polarité, l'objectif du CNCE est de contribuer à la production des politiques publiques (dans leur conception et leur mise en œuvre) en veillant à la prise en compte des droits des étrangers déjà acquis d'un point de vue légal sans toujours l'être d'un point de vue pratique. Les membres du conseil sont mobilisés en tant que citoyens/usagers.

### PÔLE « COHÉSION SOCIALE »

Dans cette perspective l'objectif consiste à changer et/ou améliorer la connaissance et les représentations qu'ont les Nantais des étrangers, en témoignant de leurs parcours et de leurs histoires. Accompagner les étrangers dans l'apprentissage des savoir-faire et des normes légitimés par les institutions françaises est intégré dans cet objectif. Les membres du CNCE sont mobilisés en tant qu'habitants, facilitateurs de cohésion sociale.

### POLE « LUTTE POUR LES DROITS POUR TOUS »

Dans le troisième modèle, l'objectif du CNCE est de favoriser le développement de nouveaux droits pour les étrangers en expérimentant leur mise en œuvre (votation citoyenne, etc.) .

Actuellement le CNCE incarne davantage le premier pôle que les autres. Cependant, l'idée de créer un collège d'experts pour rendre plus visibles les actions du CNCE et faire connaître les parcours de migrants pour aider à leur acceptation, tend à l'ouvrir au deuxième modèle. Quant au débat sur le droit de vote des étrangers organisé avec le CNCE en décembre dernier à la demande du Maire de Nantes, il a permis de montrer les divergences existantes autour du troisième modèle et de rappeler que d'autres conseils, comme celui de Grenoble, s'en rapprochent sensiblement.

## PARTICIPER, À QUEL NIVEAU ?

Quelle que soit la polarité adoptée, la question du niveau de participation citoyenne attendue sera à définir. Une partie des insatisfactions actuelles des membres tient à l'inégal niveau d'information et, ou de compréhension de leur rôle au sein du CNCE. Si, pour certains, le CNCE est une instance consultative, pour d'autres les contours de la participation sont moins clairs. Redéfinir la participation citoyenne suppose de préciser si le CNCE est une instance de consultation, de concertation ou de coréalisation (ou coproduction). Dans le cadre de la consultation, la municipalité

décide des sujets sur lesquels elle interpelle le CNCE, le fait réagir, puis elle statue. La concertation laisse des marges de manœuvre plus grandes aux membres du CNCE, dans la mesure où les décisions sont prises en accord avec eux. Quant à la co-construction, elle va plus loin encore, puisque ce sont les termes mêmes du débat qui sont construits en accord entre l'instance participative et la municipalité.

La redéfinition du niveau de participation attendue peut se faire au sujet de la définition des mandats – le CNCE est-il en mesure de décider des thèmes sur lesquels il travaille – où après que les mandats ont été décidés par la municipalité, pour hiérarchiser et définir les axes prioritaires à travailler au sein de chacun d'eux.

14

## VERS UN NOUVEAU MODE DE MOBILISATION DES ACTEURS NANTAIS AUTOUR DE LA POLITIQUE PUBLIQUE « ÉGALITÉ, CITOYENNETÉ, INTÉGRATION » ?

Au terme de cet état des lieux, les perspectives de redéfinition de la mobilisation des nantais autour de la politique publique EIC suppose de reposer clairement un cadre dont les contours peuvent être multiples :

- Le CNCE peut de nouveau se décliner autour de trois collèges, auquel cas l'animation des trois collèges entre eux et l'organisation de temps dédiés à chacun est à travailler.
- Le CNCE peut tout aussi bien se restreindre au collège des étrangers, le plus actif, entouré d'acteurs clés et experts en fonction des mandats à traiter.
- Enfin la mobilisation citoyenne autour de la politique publique EIC peut faire l'objet d'une plateforme participative, plus ouverte et plus souple ou les associations et les nantais (dont il restera à définir si des critères d'exclusion persistent ou non) s'inscrivent en fonction des sujets, de ses intérêts et disponibilités.

Par ailleurs, la question du portage politique se pose et notamment en termes de co-portage, de portage transversal ou de portage par l' élu à la participation citoyenne ou à l'égalité, puisque le portage par un seul élu à la mission égalité, citoyenneté, intégration semble ne pas toujours suffire à dépasser les barrières thématiques et les habitudes de travail par mandat des élus et par thèmes des directions municipales.